

**Comentários da Autoridade da Concorrência às propostas de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em Baixa Tensão (determinantes do procedimento tipo e delimitação das áreas territoriais)**

**1. Enquadramento**

1. Nos termos da legislação base do setor elétrico<sup>1</sup>, a atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão (BT) em Portugal Continental é um direito exclusivo dos municípios, podendo esta atividade ser exercida diretamente pelos próprios (gestão direta) ou, em alternativa, sob concessão em regime de serviço público.
2. A atividade de distribuição de energia elétrica em BT encontra-se atualmente concessionada, em regime de exclusividade, em todos os municípios de Portugal Continental, sendo a EDP Distribuição a principal concessionária desta atividade<sup>2,3</sup>.
3. Os atuais contratos de concessão têm uma duração de 20 anos, sendo que a maioria dos contratos termina entre 2021 e 2022<sup>4</sup>.
4. Findo o prazo legal dos atuais contratos, e caso os municípios não optem pela gestão direta, o processo de atribuição das concessões de distribuição de energia elétrica em BT será assegurado por cada município ou associação de municípios na sequência da realização de concurso público, cujo caderno de encargos e respetivo programa de concurso tipo são aprovados pelos concedentes.
5. O enquadramento legal para a realização dos concursos públicos encontra-se explanado em dois diplomas:
  - i. A Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, que aprovou os princípios e regras relativos à organização dos concursos de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em BT, determinando que os procedimentos de concurso público para a atribuição das concessões são lançados em 2019;
  - ii. A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 5/2018, de 11 de janeiro, que estabeleceu o programa de estudos e ações a desenvolver pela ERSE, em articulação com a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), com vista a habilitar a concretização dos concursos para atribuição das concessões no início de 2019.
6. Assim, cabe à ERSE, por um lado, apresentar publicamente a proposta de delimitação da área territorial de cada procedimento de concurso a lançar, com base em estudos técnicos e económicos<sup>5</sup> e, por outro, apresentar um estudo com os aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno de encargos tipo para a atribuição das concessões<sup>6</sup>.
7. No que se segue, apresentam-se uma consideração prévia e os comentários às duas propostas colocadas em Consulta Pública pela ERSE.

<sup>1</sup> Vide o Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro e o Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro.

<sup>2</sup> De acordo com a ERSE, a EDPD serve cerca de 99,5% dos clientes de BT, correspondendo a mais de 6 milhões de clientes (em 2016).

<sup>3</sup> Existem ainda 10 pequenas concessionárias, maioritariamente cooperativas elétricas, que se encontram presentes em 8 concelhos do país. Estes operadores servem um total de cerca de 30 mil clientes de BT (em 2016).

<sup>4</sup> Existem contratos de concessão que se estendem até 2026.

<sup>5</sup> Cfr. artigo 5.º da Lei n.º 31/2017 e n.º 1 da RCM n.º 5/2018.

<sup>6</sup> Cfr. artigo 6.º da Lei n.º 31/2017 e n.º 2 da RCM n.º 5/2018.

## 2. Ponto prévio

8. O exercício em curso deveria, e poderia, constituir um momento potenciador de uma evolução para um sistema de distribuição de eletricidade mais eficiente e competitivo, aproveitando as evoluções tecnológicas às quais o sector assiste a um ritmo crescentemente acelerado.
9. A descentralização da produção e a evolução para a redução de custos das tecnologias de produção e armazenamento a nível individual prometem acelerar o progresso no sentido de cada agente vir a participar, cada vez mais, na produção<sup>7</sup>. Esta evolução reduzirá substancialmente a importância relativa das infraestruturas de rede, incluindo a rede de distribuição.
10. Considera-se que os procedimentos para atribuição das concessões de baixa tensão deveriam ajustar-se a estas novas realidades, nomeadamente valorizando a inovação e o potencial para maior eficiência energética e poupança para os consumidores enquanto mais-valia das propostas concorrentes<sup>8</sup>.
11. Por outro lado, importa destacar que a proposta relativa aos procedimentos para atribuição das concessões peca por se abstrair dos aspetos de concorrência. Com efeito, as dimensões de concorrência usuais no contexto de “concorrência pelo mercado” – preço e qualidade – não integram os critérios de adjudicação das concessões.
12. Na proposta atual, estes aspetos são apresentados como extravasando as matérias passíveis de alteração e, como tal, de discussão em consulta pública, em resultado do próprio enquadramento legal e regulamentar, em particular da prossecução dos princípios gerais consagrados no artigo 2º da Lei n.º 31/2017 (*infra* listados). Este contexto limita os graus de liberdade para se proceder a uma análise cabal e consequente dos contornos das propostas em consideração, numa ótica de promoção da concorrência pela qualidade, preço e inovação. Acresce que a possibilidade de submeter tais aspectos à concorrência pelo mercado não parece resultar expressamente vedada pelo enquadramento legal aplicável.
13. Assim, considera-se que seria importante ponderar uma abordagem que permitisse reconciliar aqueles princípios e o enquadramento legal que os estipula, por um lado, e os benefícios da concorrência, por outro.
14. Neste sentido, considera-se que a inclusão de critérios de qualidade, tendo por referências métricas, sem prejuízo dos critérios mínimos decorrentes da regulamentação da ERSE, seria uma evolução no sentido desejado. Adicionalmente, seria importante averiguar da possibilidade de introduzir uma dimensão de concorrência ao nível do preço pago pelos consumidores que, sem prejuízo dos princípios e disposições que resultam, quer do enquadramento legal, quer da regulação do setor (nomeadamente a uniformidade tarifária do país para promoção da coesão territorial) não impedissem algum grau de concorrência nas ofertas preço passível de se traduzir em benefícios para os consumidores sob a forma de tarifas de uso de rede de distribuição mais competitivas.
15. Por outras palavras, sem prejuízo de se identificar, na análise que se segue, aspetos da proposta em consulta pública que poderiam beneficiar de ajustamentos para promover a concorrência, o mecanismo pelo qual essa promoção se traduziria em preços mais competitivos ou melhor qualidade de serviço, para o consumidor, não se encontra contemplado na proposta a consulta pública.

---

<sup>7</sup> Conceito usualmente referido como “prosumer”, *i.e.*, um consumidor, não apenas passivo enquanto consumidor de eletricidade, mas também ativo, enquanto produtor de eletricidade.

<sup>8</sup> Por exemplo, via pequenos distribuidores cooperativas ou comunidades de consumidores.

16. Nessa medida, uma evolução que, ao invés de um modelo de continuidade, potenciase a concorrência entre diversos operadores pela atribuição das concessões, através de preços mais baixos e melhor qualidade de serviço para os consumidores, implicaria uma alteração mais ampla do modelo de atribuição das concessões.
17. Estando as bases do presente exercício determinadas na Lei n.º 31/2017 e na RCM n.º 5/2018, reitera-se a importância de que, no decurso de procedimentos legislativos desta natureza, com o impacto nas condições de concorrência no mercado, se recolha a perspectiva da AdC, sob pena de se comprometer a oportunidade de promover a concorrência, e de se concretizarem os benefícios que daí resultem para o bem-estar dos consumidores.

### 3. Principais determinantes do procedimento tipo de atribuição das concessões

#### 3.1. Enquadramento

18. As peças do procedimento para a atribuição da concessão da atividade de exploração das redes municipais de distribuição de eletricidade em BT, *i.e.*, o programa de concurso tipo e o caderno de encargos tipo<sup>9</sup>, devem assegurar os princípios gerais consagrados pelo legislador no artigo 2.º da Lei n.º 31/2017.
19. De forma geral, identificam-se princípios (i) financeiros<sup>10</sup>, como a salvaguarda da neutralidade financeira para os consumidores e a garantia de inexistência de custos acrescidos a repercutir nos consumidores; (ii) de coesão e não discriminação territorial<sup>11</sup>, como a promoção da coesão territorial e o nivelamento das condições estruturais de desenvolvimento da atividade; e (iii) de estabilidade de emprego<sup>12</sup>, como a salvaguarda dos postos de trabalho e dos direitos dos trabalhadores afetos às concessões.
20. Adicionalmente, as peças do procedimento de concessão deverão nortear-se necessariamente pelas regras constantes do Código dos Contratos Públicos (CCP), nomeadamente no que respeita aos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência<sup>13</sup>.
21. O CCP inclui várias disposições que pretendem assegurar nomeadamente os princípios da igualdade e da concorrência:
  - i. Artigo 49.º, n.º 1: *“As especificações técnicas, como tal definidas no anexo VI da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, e no anexo XXI da Diretiva n.º 2004/17/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, devem constar do caderno de encargos e são fixadas por forma a permitir a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência”*;
  - ii. Artigo 187.º, n.º 2: *“[o]s candidatos qualificados passam à fase seguinte em condições de igualdade”*; e
  - iii. Artigo 246.º, n.º 1: *“Os sistemas de qualificação, que podem compreender várias fases de qualificação, devem basear-se em regras e critérios objetivos e não discriminatórios, nomeadamente relativos ao preenchimento de requisitos mínimos*

<sup>9</sup> Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 31/2017, as peças do procedimento são aprovadas por portaria do Governo, cabendo aos Municípios a aprovação das peças de cada procedimento em concreto.

<sup>10</sup> *Cfr.* alíneas a), f) e g) da Lei n.º 31/2017.

<sup>11</sup> *Cfr.* alíneas b), c), d) e e) da Lei n.º 31/2017.

<sup>12</sup> *Cfr.* alínea h) da Lei n.º 31/2017.

<sup>13</sup> *Cfr.* artigo 1.º, n.º 4 do CCP.

*de capacidade técnica ou de capacidade financeira dos interessados, devendo ser aplicados em condições de igualdade”.*

22. A proposta sobre as principais determinantes do procedimento tipo de atribuição das concessões, colocada em Consulta Pública pela ERSE, encontra-se dessa forma balizada quer pelos princípios específicos da Lei n.º 31/2017, quer pelos princípios gerais do CCP.
23. Nesse âmbito, a ERSE propõe um conjunto de cláusulas sobre matérias que, do ponto de vista regulatório, importa acautelar no programa de concurso tipo e no caderno de encargos tipo.
24. No que se segue, procede-se à análise dos principais aspetos com potencial impacto na concorrência e no bem-estar dos consumidores.

### **3.2. Análise dos aspetos com potencial impacto na concorrência**

#### ***Regimes Alternativos para a prestação do serviço de distribuição em BT***

25. A atividade de distribuição de energia elétrica em BT encontra-se atualmente concessionada em todos os municípios de Portugal Continental.
26. Pela concessão desta atividade, os municípios têm direito ao recebimento de uma renda anual que integra os CIEG - Custos de Interesse Económico Geral, refletidos na tarifa de acesso às redes, paga por todos os consumidores. De forma simplificada, em termos médios, o valor da renda anual paga aos municípios ronda os 249 milhões de Euros<sup>14</sup>, ou seja, cerca de 40 Euros por ano por consumidor. Ou seja, cada consumidor subsidia as rendas auferidas pelos municípios na sua totalidade, e não apenas a renda do município onde reside.
27. O exercício da distribuição de energia elétrica em Portugal Continental é uma atividade regulada pela ERSE em todos os níveis de tensão, estando os operadores da rede de distribuição sujeitos ao cumprimento das obrigações vertidas nos diversos Regulamentos do setor<sup>15</sup>. Pelo exercício da sua atividade, a ERSE define os proveitos permitidos a recuperar pelos operadores de rede<sup>16</sup>, procurando assegurar a viabilidade financeira das empresas reguladas<sup>17</sup>.
28. O modelo seguido nos últimos 20 anos passou pela atribuição das concessões municipais da rede de distribuição de energia elétrica em BT. Contudo, esse modelo poderá, findo o prazo das atuais concessões, alterar-se profundamente caso os municípios, ou parte deles, optem pela gestão direta da atividade. Importa, nesse medida, recuperar o enquadramento legal conferido pela Lei n.º 31/2017 em conjugação com a RCM n.º 5/2018.
29. A regra consagrada no n.º 7 da RCM n.º 5/2018 estabelece que *“nos casos de não atribuição da concessão da atividade de distribuição de energia elétrica em BT, decorrente da opção do respetivo município pela gestão direta da atividade, a regulação da ERSE tem por objeto o exercício da atividade de distribuição pelo próprio município enquanto*

<sup>14</sup> Média das rendas anuais de concessão no período 2007-2018 (cfr. Tarifas e Preços de energia elétrica da ERSE).

<sup>15</sup> Regulamentos das Relações Comerciais, da Qualidade de Serviço, da Operação das Redes, do Acesso às Redes e às Interligações, da Rede de Distribuição e Tarifário.

<sup>16</sup> Para o efeito, a ERSE aplica uma metodologia de regulação por incentivos do tipo *price cap*, aplicada ao nível dos custos totais (custos de investimento e custos de exploração).

<sup>17</sup> A recuperação dos proveitos permitidos deverá ser suficiente para cobrir os custos eficientes e para incentivar os investimentos necessários na rede (através de uma taxa de remuneração pelos investimentos realizados, equivalente aos seus custos de capital).

*operador de rede, não havendo lugar ao recebimento da renda anual de concessão prevista na Lei n.º 31/2017, de 31 de Maio”.*

30. Contudo, não sendo definido, de forma clara e inequívoca, o conceito de “gestão direta”, poderá gerar-se incerteza quanto ao regime aplicável a este tipo de gestão. Veja-se, por exemplo, o caso de uma *joint-venture* entre um ou mais municípios e uma ou mais empresas privadas, em que se poderá colocar a questão sobre qual o grau de participação social a partir do qual se deixa de considerar uma situação de gestão direta. Esta incerteza pode colocar barreiras à entrada de novos prestadores de serviços, pelo que **se considera que o conceito de “gestão direta” deve ser clarificado nas peças do procedimento.**
31. Mais se nota que, em particular quando os benefícios da concorrência pelas concessões reverta a favor dos consumidores, sob a forma de preços mais competitivos ou melhor qualidade, a entrada de novos operadores, num contexto até aqui marcado por uma quase exclusividade da prestação do serviço pelo operador incumbente, poderia trazer, a prazo, importantes benefícios para os consumidores.
32. Nesse sentido, importa avaliar e ponderar se o modelo proposto não introduz desvantagens relativas para a gestão direta, na ótica do município, enquanto alternativa à concessão a um terceiro operador, para se alargar o leque de possibilidades e diversidade de agentes que podem prestar estes serviços, reduzindo-se a dependência do incumbente.

#### ***Promoção da participação e da concorrência nos procedimentos para atribuição das concessões***

33. A atividade de distribuição de energia elétrica em BT caracteriza-se por ser exigente em termos técnicos e de recursos financeiros (capital intensivo), exigindo ao operador de rede capacidade para responder ao contexto de inovação tecnológica e comercial do setor elétrico.
34. As características intrínsecas desta atividade conduzem indiretamente a economias de escala, determinando que a dimensão (do operador) seja um fator relevante na operação e manutenção da rede de distribuição.
35. Contudo, se por um lado as economias de escala podem trazer benefícios em termos de custos, a sua concretização sob a forma de melhores condições para os consumidores depende do grau de concorrência pelo mercado.
36. Nesse contexto, para promover a concorrência e a participação nos procedimentos, **recomenda-se que se acautele que nos procedimentos não sejam impostos entraves desnecessários à participação de concorrentes de menor dimensão, por exemplo pela imposição de critérios (e.g., requisitos financeiros, prazos, garantias, requisitos de experiência prévia) desproporcionais.**
37. Conforme se referiu no ponto prévio, a concretização dos benefícios da concorrência, em termos de preço e qualidade, está limitada pelo facto de estas dimensões de concorrência não serem critério para atribuição das concessões. Este aspeto decorre do enquadramento mais lato em que se inserem estes procedimentos. Neste sentido, considera-se importante, numa perspetiva mais ampla, que se evolua no sentido de introduzir maior concorrência em preço e qualidade pela concessão destes serviços, que se traduza em benefícios para os consumidores.

#### ***Duração das concessões e promoção da concorrência pelo mercado***

38. No que diz respeito à duração das concessões, não é incluída nenhuma referência nas propostas submetidas em consulta pública, tendo as anteriores sido atribuídas por prazos longos, de 20 anos.

39. Em geral, na determinação do prazo para uma concessão é importante equilibrar e reconciliar dois aspetos. Por um lado, uma duração excessivamente longa para uma concessão não é desejável uma vez que limita a frequência com que é sujeita à concorrência pelo mercado e cria barreiras à entrada a novos operadores, podendo resultar em condições de preço e qualidade menos competitivas. Por outro lado, uma duração da concessão excessivamente curta pode ser insuficiente para assegurar a recuperação dos investimentos, o que, em si, pode ser uma barreira à entrada de novos operadores.
40. A este respeito, refira-se que a Diretiva n.º 2014/23/UE estabelece que *“para as concessões de prazo superior a cinco anos, a duração máxima não pode ser superior ao prazo durante o qual um concessionário pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos requeridos para alcançar os objetivos contratuais específicos”*.
41. No caso em concreto, a legislação base do setor elétrico prevê que findo o prazo da concessão, há uma transmissão para o município dos bens e meios afetos à concessão, prevendo-se ainda uma indemnização para a entidade concessionária cessante. O valor da indemnização corresponde ao valor contabilístico dos bens, líquido de amortizações e participações financeiras e subsídios a fundo perdido.
42. Em resultado, o modelo atenua os riscos para os operadores quanto à recuperação do valor do investimento que possam advir da duração das concessões, não se antevendo razões para, no espírito da Diretiva n.º 2014/23/UE, prolongar o prazo das concessões além dos cinco anos. Adicionalmente, há a destacar que, atualmente, já se está numa fase de maturação em termos de infraestruturas e investimentos.
43. Mais se nota que para que os benefícios da concorrência nos procedimentos de atribuição de concessões se concretizem, designadamente ao nível da maior eficiência de gestão, é imprescindível garantir a sua exposição a um grau de concorrência adequado, designadamente assegurando o recurso à concorrência pelo mercado em períodos tão curtos quanto possível. Tal é particularmente pertinente no setor em causa, atendendo ao ritmo de inovação e evolução tecnológica no mercado.
44. Em resultado, **alerta-se para o risco de excessiva duração das concessões e recomenda-se que, nas propostas em análise, se salvaguarde que a determinação da duração das concessões se reja pelos princípios *supra* referidas, e não excedam a duração adequada e proporcional às circunstâncias do mercado.**

#### ***Critérios de adjudicação e promoção da concorrência pelo mercado***

45. Adicionalmente, identifica-se um conjunto de aspetos que deverão ser acautelados nas peças do procedimento de adjudicação com o intuito de promover a concorrência efetiva pelas concessões, relacionados com os seguintes temas:
- i. Elementos decisórios dos concursos
  - ii. Iluminação pública e inovação
  - iii. Planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT
  - iv. Transição entre concessionários
46. As entidades que concorram às concessões apenas podem incluir na sua proposta, por um lado, a oferta de bens e serviços adicionais (não necessariamente relacionados com o objeto da concessão) e, por outro, o pagamento ao município de valores adicionais à renda da concessão, atentas as limitações impostas pela Lei n.º 31/2017.

47. A renda municipal de concessão, que como *supra* se referiu é suportada, a *final*, pelos consumidores, não é uma variável sujeita a concurso. Mais prevê, a proposta, que os demais encargos assumidos pelos concessionários no âmbito dos contratos de concessão (*i.e.*, os valores adicionais a pagar ao município ou eventuais compensações em bens e serviços) não são reconhecidos ou refletidos nas tarifas reguladas aprovadas pela ERSE<sup>18</sup>, pagas pelos consumidores.
48. Já no que diz respeito à qualidade de serviço, prevê a proposta da ERSE que *“quaisquer aspetos que sejam da competência da ERSE e que, como tal, tenham estado sujeitos a regulamentação por parte desta entidade deverão, naturalmente, ser respeitados, não podendo as propostas impedir o cumprimento destas obrigações regulamentares”*<sup>19</sup>.
49. A este respeito, considera-se que a não qualificação da qualidade serviço enquanto variável de decisão das propostas é passível de limitar os benefícios efetivos da concorrência pelo mercado.
50. Concordando-se que a qualidade de serviço é uma atribuição específica da regulação, e que os requisitos regulamentares deverão configurar como critérios mínimos para qualificação das propostas, não deixa de se notar que subsistem ainda zonas do país com qualidade de serviço inferior.
51. Nesse sentido, e assegurando-se os requisitos regulamentares da competência da ERSE, **considera-se que as melhorias de qualidade de serviço (face aos mínimos exigidos para pré-qualificação da proposta) deveriam ser um critério de adjudicação, com uma ponderação pré-definida e anunciada no concurso.**
52. Relativamente à rede de iluminação pública (ponto ii), a proposta da ERSE vai no sentido de esgrimir o aparente desalinhamento de interesses entre a entidade que investe (operador da rede) e a entidade que paga o consumo (município), que resulta numa barreira para a eficiência energética. Nesse sentido, são propostas cláusulas a incluir no caderno de encargos tipo que promovem a eficiência energética, o uso racional das redes e custos eficientes.
53. Em particular o n.º 5 da cláusula proposta para este tema prevê *“à data do início da concessão, o concessionário obriga-se a proceder à substituição de todas as lâmpadas (...) que não se encontrem em funcionamento”*.
54. A este respeito, e para assegurar que os custos associados a lâmpadas que não se encontrem em funcionamento não constituam uma barreira à entrada de novos concorrentes, **considera-se que a proposta beneficiaria de um esclarecimento, assegurando que estes custos, que apenas são controláveis pelo concessionário cessante, por ele sejam suportados (e.g., por via de uma dedução aos valores das indemnizações).**
55. No que diz respeito ao planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT (ponto iii), destaca-se a relação vertical entre a operação da rede de distribuição em alta e média tensão (AT/MT) e a distribuição em BT.
56. Atenta esta relação vertical, considera-se que importa acautelar nas peças do procedimento de adjudicação a necessária coordenação entre o atual operador da rede de distribuição (ORD) em AT/MT, a EDP Distribuição<sup>20</sup>, e os novos operadores da rede de distribuição em BT, sejam os municípios ou outros concessionários (que não a EDP Distribuição).

<sup>18</sup> Cfr. artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 31/2017.

<sup>19</sup> Cfr. página 45 da *Proposta sobre as principais determinantes de procedimento tipo de Atribuição das Concessões*.

<sup>20</sup> A atividade de distribuição de eletricidade em AT/MT encontra-se concessionada à EDP Distribuição até 2044.

57. Na medida em que a rede de distribuição em BT depende fortemente da rede a montante (em AT/MT), considera-se crucial que aspetos como o planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT sejam devidamente acautelados no caderno de encargos tipo, nomeadamente para evitar que o ORD em AT/MT adote comportamentos estratégicos no sentido de criar barreiras à expansão aos (novos) operadores de rede de distribuição em BT.
58. Nesse sentido, **propõe-se que a ERSE inclua uma alínea na cláusula proposta para planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT que imponha a estreita colaboração entre o concessionário da rede de distribuição em AT/MT (a EDP Distribuição) e os novos operadores da rede de distribuição em BT, assegurando-se, ainda, a respetiva monitorização pela ERSE.**
59. Na mesma linha, também o processo de transição entre concessionários (ponto iv) deverá ser acautelado no caderno de encargos tipo no sentido de não serem colocadas barreiras ao processo de transição em prejuízo do novo operador da rede.
60. A cláusula proposta pela ERSE nesta matéria refere que “[d]urante o período de transição, o concedente deve prestar todo o apoio ao concessionário, designadamente, permitindo o acesso a todas as instalações afetas à concessão e assegurando a diligente colaboração do pessoal afeto ao serviço”.
61. A este respeito, **considera-se que a proposta da ERSE deverá prever ainda o acompanhamento e efetiva monitorização do processo de transição, pela ERSE, por forma a assegurar que o ORD em AT/MT cumpre efetivamente com o disposto na cláusula proposta *supra*, atentos os riscos associados.**

#### **4. Áreas territoriais de agrupamento das concessões para os concursos públicos**

##### **4.1. Enquadramento**

62. Os procedimentos de concurso público para a atribuição das concessões municipais da atividade de distribuição de energia elétrica em BT em Portugal Continental são lançados, de forma sincronizada, em 2019<sup>21</sup>. Cada procedimento tem uma área territorial, delimitada preferencialmente segundo o critério das entidades intermunicipais (correspondentes às NUTS III)<sup>22</sup>.
63. A delimitação da área territorial de cada procedimento de concurso a lançar é definida sob proposta da ERSE, com base em estudos técnicos e económicos<sup>23</sup>, recaindo nos órgãos competentes dos municípios ou entidades intermunicipais a sua aceitação<sup>24</sup>.
64. O estudo elaborado pela ERSE rege-se pelos princípios gerais consagrados no artigo 2.º da Lei n.º 31/2017, os quais podem ser agrupados em dois grandes objetivos:
- Garantia de eficiência económica e da neutralidade financeira face à situação atual; e
  - Promoção da coesão territorial, da sustentabilidade das concessões e da uniformidade tarifária.

<sup>21</sup> Cfr. artigo 4.º, números 1 e 2 da Lei n.º 31/2017.

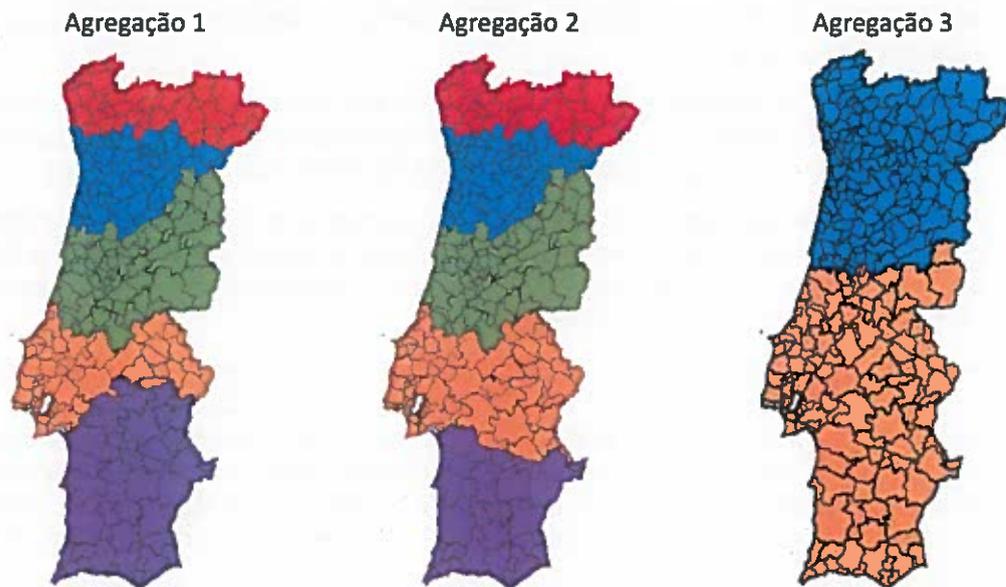
<sup>22</sup> Cfr. artigo 5.º, n.º 1 da Lei n.º 31/2017.

<sup>23</sup> Cfr. artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 31/2017 em articulação com o n.º 1 da RCM n.º 5/2018.

<sup>24</sup> Nos termos dos números 3 e 4 do artigo 5.º da Lei n.º 31/2017, a opção por uma área territorial diferente da proposta da ERSE, implica a demonstração de vantagens do relevantes para o interesse público, com base em estudos técnicos e económicos com o mesmo nível de detalhe dos produzidos pela ERSE, cabendo ao município demonstrar que tal opção não resulta em perdas globais de eficiência, equidade e coesão territorial, face ao cenário proposto pelo regulador.

65. Para garantir que a realização da atividade de distribuição de energia elétrica em BT nas áreas territoriais propostas não põe em causa a eficiência económica e é neutra financeiramente face à situação atual, a ERSE teve que identificar a dimensão mínima a partir da qual os objetivos *supra* não são postos em causa.
66. Partindo do cenário atual, marcado pela centralização da atividade num único operador de grande dimensão e pela existência de economias de escala na operação da atividade<sup>25</sup>, a ERSE concluiu que poderá ser neutro, em termos de custos, diminuir as áreas de concessão até dimensões próximas de 600 mil clientes.
67. Definidas as referências para a dimensão das áreas, a delimitação territorial de cada área proposta pela ERSE teria ainda de assegurar a homogeneidade entre áreas, de forma a garantir a coesão territorial e a sustentabilidade das concessões.
68. Para o efeito, a ERSE teve que definir critérios de agregação territorial que respeitassem a proximidade territorial e, simultaneamente, permitissem diminuir diferenças de desempenho entre áreas (níveis de eficiência semelhantes) e diferenças de custos (níveis de custos unitários semelhantes).
69. O exercício conduzido pela ERSE resultou assim em três propostas de delimitação territorial que respeitam as condições *supra* referidas (dimensão, custo unitário e nível de eficiência), representadas na figura seguinte:

**Figura 1 – Propostas de agregação territorial**



Fonte: ERSE

70. Cada uma das propostas de agregação territorial definidas pela ERSE apresenta, segundo o regulador, um conjunto de prós e contras, resumidos *infra*.

<sup>25</sup> Tal deve-se ao facto da atividade de distribuição de energia elétrica em BT ser um monopólio natural, sendo menos oneroso produzir um determinado bem ou serviço com uma só empresa do que com duas ou mais empresas - a subaditividade de custos determina que, até uma certa dimensão ótima, os custos médios decrescem com o aumento da dimensão da atividade, uma vez que os custos marginais são decrescentes à escala.

**Figura 2 – Vantagens e desvantagens das várias propostas apresentadas**

	Homogeneidade custos	Homogeneidade eficiência	Homogeneidade dimensão	Dimensão mínima garantida	Proximidade entre concedente e concessionários
Agregação 1	-	+	+	+	+
Agregação 2	+	+	-	-	+
Agregação 3	+	+	+	+	-

Fonte: ERSE

71. No que se segue analisam-se as propostas do ponto de vista da promoção da concorrência e do bem-estar dos consumidores.

#### **4.2. Análise das propostas de delimitação territorial do ponto de vista da promoção da concorrência**

72. As propostas de delimitação das áreas territoriais de cada procedimento de concurso a lançar, colocadas em consulta pública pela ERSE, são o resultado de um exercício que, tendo por base critérios (dimensão, custos unitários e nível de eficiência) para efeitos da delimitação de áreas territoriais relativamente homogêneas, prossegue os princípios legalmente estabelecidos.

73. As propostas de agregação 1 e 2, compostas por cinco áreas territoriais caracterizam-se, segundo o regulador, por uma menor homogeneidade em termos de custos (agregação 1) e uma menor homogeneidade em termos de dimensão (agregação 2).

74. A proposta de agregação 3, composta unicamente por duas áreas territoriais, procura garantir a homogeneidade em termos de custos (e níveis de eficiência) e dimensão, mas falha em cumprir o princípio da concorrência ao restringir desproporcionalmente o número de operadores potenciais às concessões.

75. Assegurar os benefícios para os consumidores implica equilibrar, por um lado, que não existam desnecessariamente fatores de ineficiência económica e, por outro, que a concorrência pelo mercado crie condições para maior eficiência e que esta se traduza, efetivamente, em ganhos para os consumidores. Nessa medida, é imprescindível que a análise desenvolvida atribua a necessária ponderação e destaque à concorrência e à promoção da participação de um maior número de operadores nos procedimentos para atribuição das concessões.

76. Sem prejuízo das economias de escala nesta atividade, é importante, por um lado, não sobrestimar a relevância da dimensão para a eficiência em termos de custos<sup>26</sup> e, por outro, atender à importância de se assegurar que uma maior agregação territorial não constitua

<sup>26</sup> Veja-se, a título de exemplo, que na proposta sobre as áreas territoriais dos concursos, página 89, os dados da agregação inicial da Comunidade Intermunicipal (CIM) do Cávado, com 214 mil clientes, apresentam um custo unitário cerca de 5% inferior à CIM do Porto, com mais de 920 mil clientes. No contexto das comparações internacionais (Figura 3-10), na página 58, vários operadores com dimensão inferior apresentam custos unitários idênticos aos de operadores de maior dimensão (e.g., operador 2 *versus* operador 3). Veja-se, ainda, que 8 dos 9 operadores com custos inferiores aos do operador incumbente em Portugal têm menos clientes, 6 deles com menos de metade dos clientes. Adicionalmente, os operadores EEM (Empresa de Eletricidade da Madeira) e EDA (Empresa de Distribuição dos Açores), com números diminutos de clientes, têm custos unitários semelhantes a operadores listados na análise com entre 2 a 3 milhões de clientes.

uma barreira à entrada de novos operadores, sob pena de se comprometerem as condições de concorrência pelo mercado.

77. Sendo a atividade em causa capital intensiva e exigente do ponto de vista financeiro, na prossecução do objetivo de promover uma maior participação nos procedimentos para atribuição das concessões, importa assegurar que a agregação excessiva não exclui desnecessariamente operadores de menor dimensão, por ausência de capacidade financeira.
78. Do ponto de vista da promoção da concorrência, quanto maior a agregação das áreas territoriais maior a dificuldade de entrada de pequenos operadores no procedimento para atribuição das concessões. Sem prejuízo, a promoção da entrada e participação de operadores implica assegurar, simultaneamente, a atratividade das concessões.
79. Os benefícios potenciais da entrada de novos operadores neste tipo de mercado só são, por vezes, visíveis a médio/longo prazo, já que a atividade objeto de concessão é regulada pela ERSE e, por conseguinte, as variáveis normalmente sujeitas a concorrência – preço e qualidade de serviço.
80. Sem prejuízo, **a AdC considera crucial assegurar que a proposta de delimitação territorial que venha a ser adotada no lançamento dos concursos públicos seja suficientemente atrativa para potenciar a existência de uma pluralidade de entidades interessadas em concorrer às diversas concessões, ao mesmo tempo que não exclui os operadores de menor dimensão pela imposição de uma maior agregação nas áreas territoriais.**

20 de setembro de 2018